

RESEARCH OUTPUTS / RÉSULTATS DE RECHERCHE

Logement familial et droit au logement

Fierens, Jacques

Published in:

Le logement familial. Actes du 5e colloque de l'association Famille & droit, Liège 27-28 novembre 1998

Publication date:

1999

Document Version

le PDF de l'éditeur

[Link to publication](#)

Citation for pulished version (HARVARD):

Fierens, J 1999, Logement familial et droit au logement. Dans *Le logement familial. Actes du 5e colloque de l'association Famille & droit, Liège 27-28 novembre 1998*. Story Scientia, Diegem, p. 421-443.

General rights

Copyright and moral rights for the publications made accessible in the public portal are retained by the authors and/or other copyright owners and it is a condition of accessing publications that users recognise and abide by the legal requirements associated with these rights.

- Users may download and print one copy of any publication from the public portal for the purpose of private study or research.
- You may not further distribute the material or use it for any profit-making activity or commercial gain
- You may freely distribute the URL identifying the publication in the public portal ?

Take down policy

If you believe that this document breaches copyright please contact us providing details, and we will remove access to the work immediately and investigate your claim.

Logement familial et droit au logement

Jacques FIERENS

Avocat au barreau de Bruxelles

Chargé de cours aux Facultés universitaires Notre-Dame de la Paix à Namur

Introduction

1 Le droit au logement a été consacré à diverses reprises, en droit international ou en droit belge⁽¹⁾. Cette consécration a-t-elle une incidence sur la protection du logement familial? Je ne prendrai ici en compte, en principe, que la consécration du droit au logement en termes de droit fondamental. Mes critères seront soit son insertion dans les instruments internationaux relatifs aux droits de l'homme ou dans la Constitution, soit sa mise en rapport avec le concept de dignité humaine qui se trouve être, depuis 1945, la référence juridique ultime de la consécration et de la protection des droits fondamentaux⁽²⁾. Je tenterai d'apprécier au fur et à mesure la portée juridique et l'efficacité des normes, du point de vue de la famille.

2 Parmi les familles que j'ai à l'esprit, je retiens spécialement celles qui sont dépourvues de tout logement. Pour les amateurs de chiffres (mais la question quantitative est-elle la première?), au sein de l'Union européenne, on estime à 2.700.000 les personnes sans-abri réduites à osciller entre la rue, les centres d'hébergement d'urgence, les chambres meublées louées pour une courte période, les amis, les parents. Quinze millions de personnes seraient mal logées, obligées de vivre dans des logements surpeuplés et de qualité nettement insuffisantes⁽³⁾. On sait aussi qu'en Belgique, de plus en plus de familles

(1) Outre les références données dans les notes infrapaginales qui suivent, on consultera B. HUBAU, *Het huisvestingsrecht in gewestelijk, gemeenschaps- en federaal perspectief*, Bruges, Die Keure, 1994, 2 vol.; du même, 'Le droit au logement, un droit social fondamental', *Amén.*, 1996, n° spécial, pp. 276-286; *err.*, *Amén.*, 1996, p. 198; B. HUBAU et al., *Het grandrecht op wonen. De grondwettelijke erkenning van het recht op huisvesting in Nederland en België*, Actes de la journée d'étude 'La reconnaissance constitutionnelle du droit au logement aux Pays-Bas et en Belgique: vers un droit fondamental au logement dans l'Etat providence?', qui s'est tenue à Tilburg le 10 mars 1995, Anvers, Maklu, 1995; G. BENOIT et al., *Ebauches d'un droit au logement effectif*, Bruxelles, La Charte [Collection Loi et Société, n° 1], 1997; P. JADOUL, 'Consécration juridique du droit au logement', *Journ. dr. j.*, 1997, pp. 51-56.

(2) Le concept de dignité en tant que notion juridique apparaît, me semble-t-il, dans la Charte des Nations-Unies avant d'être inséré dans la Déclaration universelle des droits de l'homme et de figurer dans des textes internationaux ou internes de plus en plus nombreux. La philosophie avait préparé son avènement, spécialement avec KANT.

(3) On consultera, à ce sujet, les publications régulières de l'Observatoire européen des sans-abri et de la Fédération européenne des associations travaillant avec les sans-abri (Feantsa), rue Defacqz, 1 à 1000 Bruxelles. Les chiffres présentés sont repris d'*Evolutions récentes de la protection sociale et accès au logement en Europe*, Feantsa, 1998, p. 52. Pour des études statistiques belges, voy. R. RENARD, *Population, économie et logement. Les sans-abri en Belgique*, Observatoire européen des sans-abri, 1994; M.-L. DE KEERSMAECKER (dir.),

s'installent de façon permanente dans les campings, avec tous les problèmes humains, pratiques et juridiques que l'on imagine. Le droit au logement, dans ses visées de protection ultime, est-il d'un quelconque secours à cette ultime privation?

3 On ne doit sans doute plus insister sur le fait que l'habitation d'un logement est une condition même de l'existence d'une famille. La preuve tragique en est que, dans nombre de cas, l'absence ou la perte de logement signifie l'éclatement du groupe familial. La famille façonne le logement selon son génie propre et les moyens dont elle dispose; en retour, le logement façonne la famille: on ne vit pas de la même façon dans une villa et dans les *slums*⁽⁴⁾. Le logement est souvent la plus évidente extériorisation des inégalités sociales, à l'échelle interne ou internationale.

4 A cet égard, on ne saurait éviter une réflexion sur la différence qui existe entre 'loger' et 'habiter'. Loger est un rapport pratique à une construction, au confort et à la sécurité qu'elle procure. Habiter inclut la relation aux autres membres de la famille, aux voisins, à l'habitation elle-même, au quartier, à la région⁽⁵⁾. On peut loger très bien et habiter très mal, ou inversement. Le droit, cependant, n'interprète et ne peut réguler qu'une partie des relations humaines, et il se trouve plus apte à appréhender le logement que l'habitation. Ainsi, en France, le 'droit à l'habitat' inscrit pour la première fois dans la législation par la 'loi Quillot' du 22 juin 1982⁽⁶⁾, puis retiré par la 'loi Méhaignerie' du 23 décembre 1986⁽⁷⁾, fut remplacé par 'le droit au logement' de la loi du 6 juillet 1989 tendant à améliorer les rapports locatifs, et enfin confirmé par la 'loi Besson' du 31 mai 1990 visant à sa mise en œuvre⁽⁸⁾.

Les inégalités sociales en Belgique, Bruxelles, Fondation Travail Université – Vie ouvrière, 1997, spéc. ch. IV, 'Droit au logement et inégalités sociales', pp. 95-117.

(4) Le logement a d'ailleurs été délibérément utilisé pour transformer les familles: voy. W. VAN HECKE, *Histoire du logement en Belgique de 1830 à 1889*, W. VAN HECKE (éd.), Bruxelles, 1985, spéc. p. 89.

(5) Dans son contexte et son style propres, on mentionnera les belles pages de M. HEIDEGGER, 'Bâtir, habiter, penser', dans *Essais et conférences*, tr. fr. d'A. PREAU, Paris, Gallimard [Coll. TEL., n°52], 1958, pp. 170-193 ou '... L'homme habite en poète ...', *ibid.*, pp. 224-245. Voy. aussi quelques réflexions risquées à ce sujet dans J. FIERENS, 'A propos des cerfs-volants. Le droit au logement et les droits de l'homme', *Journ. proc.*, 4 octobre 1985, pp. 12-15.

(6) *J.O.*, 23 juin 1982.

(7) *J.O.*, 24 décembre 1986.

(8) *J.O.*, 2 juin 1990. La loi stipule dans son art. 1^{er}, al. 1^{er} et 2: 'Garantir le droit au logement constitue un devoir de solidarité pour l'ensemble de la Nation. Toute personne ou famille éprouvant des difficultés particulières, en raison notamment de l'inadaptation de ses ressources ou de ses conditions d'existence a droit à une aide de la collectivité, dans les conditions fixées par la présente loi, pour accéder à un logement décent et s'y maintenir.' Cette loi, comme on le voit, vise d'emblée la famille et non uniquement la personne.

5 Il est évident que de multiples autres règles que celles qui seront mentionnées peuvent indirectement permettre à la famille d'accéder ou de se maintenir dans un logement, ou encore d'en assurer une qualité suffisante. La présente communication n'a, à cet égard, pas de prétention à l'exhaustivité⁽⁹⁾.

Sur le droit au logement en France et une comparaison avec les Etats-Unis, voy. Q. WODON, *Logement. Le droit des exclus*, Paris, Editions ouvrières, 1992.

Pour une application intéressante de la loi du 31 mai 1990, voy. Trib. gr. inst. Colmar (réf.), 26 septembre 1997, *D.Q.M.*, liv. n° 20, septembre 1998, p. 8. Le juge des référés, à propos de l'action de la Ville de Colmar contre une femme qui 'squattait' un logement avec ses sept enfants, déclare que celle-ci est 'sans titre mais non sans droit pour bénéficier de la protection de la loi du 31 mai 1990'. Intéressante aussi dans sa démarche et originale dans son contenu est la note qui suit la publication de cette décision, signée par H. BOSSAN, N. BOVE, Ph. CASSIERS, R. DONEUX et L.-J. LERNONS. Des juristes et un membre permanent de l'O.N.G. ATD QUART MONDE ont rédigé ensemble le commentaire doctrinal de cette ordonnance.

(9) J'ai discuté ailleurs du positionnement de la problématique à l'égard du droit de propriété. Voy. J. FIERENS, 'Le droit à un logement décent', *Les droits économiques, sociaux et culturels dans la Constitution. Actes du colloque tenu à l'Université libre de Bruxelles les 21 et 22 décembre 1994*, Bruxelles, Bruylant, 1995, pp. 231-255. Dans une certaine mesure, la présente communication est aussi une mise à jour de cet article, notamment en ce qui concerne la Convention européenne et la Charte sociale européenne.

I. Le droit au logement en droit international

1. La Déclaration universelle des droits de l'homme

6 Le droit au logement apparaît dans la Déclaration universelle des droits de l'homme du 10 décembre 1948 et s'inscrit d'emblée dans sa dimension familiale: 'Toute personne a droit à un niveau de vie suffisant pour assurer sa santé, son bien-être et ceux de sa famille, notamment pour l'alimentation, l'habillement, le logement, les soins médicaux, ainsi que pour les services sociaux nécessaires; (...)' (art. 25, § 1^{er}, je souligne). Il a été inséré dans le groupe d'articles visant à assurer les droits économiques, sociaux et culturels. On sait, en effet, que la Déclaration a tenté d'instaurer un équilibre au sein même du texte entre ce qu'il est convenu d'appeler les 'générations de droits', contrairement à la dichotomie qui inspirera les Pactes onusiens du 19 décembre 1966 ou la protection des droits fondamentaux au sein du Conseil de l'Europe.

7 Lors de la rédaction de la Déclaration, la mention du logement ne semble pas avoir suscité de discussions particulières. Les travaux préparatoires indiquent qu'il a été considéré comme un des éléments indispensables à la protection de la santé⁽¹⁰⁾.

8 On sait qu'à plusieurs reprises, la Cour de cassation a rappelé que la Déclaration universelle des droits de l'homme n'étant qu'une recommandation dépourvue de portée juridique positive, sa violation ne peut utilement être invoquée⁽¹¹⁾. Le texte constitue cependant une référence morale, et donc politique, indéniable. Beaucoup de traités ultérieurs, aux effets juridiques plus assurés, et des jeunes constitutions y font allusion⁽¹²⁾.

(10) A. VERDOODT, *Naissance et signification de la Déclaration universelle des droits de l'homme*, NAUWELAERTS (éd.), Louvain-Paris, 1964, pp. 233-241.

(11) Cass., 15 mars 1965, *Pas.*, 1965, I, p. 734; Cass., 10 mars 1980, *Pas.*, 1980 (sommaire), I, p. 844; Cass., 1^{er} décembre 1983, *Pas.*, 1984, I, p. 365; Cass. 6 janvier 1993, *Pas.*, 1993, I, p. 15. Par ailleurs, la violation de la Déclaration universelle des droits de l'homme ne peut pas davantage être utilement invoquée à l'appui d'un recours au Conseil d'Etat: C.E., 9 février 1966, *Pas.*, 1966, IV, p. 97. C.E., 1^{er} décembre 1983, *R.A.C.E.*, 1983, p. 2196. C.E., 7 mars 1985, *R.A.C.E.*, 1985. C.E., 12 mars 1993, *R.A.C.E.*, 1993.

(12) Voy., p. ex., la Charte africaine des droits de l'homme et des peuples du 28 juin 1981, ou nombre de constitutions africaines.

2. Le Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels

9 L'article 11, § 1^{er} du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels porte: 'Les Etats parties au présent Pacte reconnaissent le droit de toute personne à un niveau de vie suffisant pour elle-même et sa famille, y compris une nourriture, un vêtement et un logement suffisants, ainsi qu'à une amélioration constante de ses conditions d'existence. (...)' Ce traité est habituellement considéré comme dépourvu d'effets directs au sens classique du terme, puisqu'il ferait surtout figure de programme pour les Etats parties⁽¹³⁾.

10 Toutefois, un effet dit de *standstill*, que j'appelle volontiers 'effet cliquet', pourrait s'y attacher. Celui-ci vise l'interdiction, pour l'Etat partie, de régresser dans la mise en œuvre du traité ou de réduire les droits accordés pour réaliser son objectif. Il y va d'une forme d'effet direct propre aux obligations positives de l'Etat. L'effet de *standstill* a été reconnu par la Cour d'arbitrage⁽¹⁴⁾ et le Conseil d'Etat⁽¹⁵⁾ au contentieux objectif. La Cour de cassation a admis son existence⁽¹⁶⁾.

(13) Voy. art. 2 du traité. On suppose le lecteur informé des discussions relatives à l'effet direct ou au 'caractère directement applicable' d'une norme. Selon la définition de J. VERHOEVEN ('La notion d'«applicabilité directe» du droit international', *Rev. b. dr. intern.*, 1980, p. 243), 'l'applicabilité directe peut être entendue de l'aptitude d'une règle de droit international à conférer par elle-même aux particuliers, sans requérir aucune mesure interne d'exécution, des droits dont ils puissent se prévaloir devant les autorités (juridictionnelles) de l'Etat où cette règle est en vigueur.' On consultera également, pour une synthèse comparatiste, A. ALEN et W. PLAS, 'L'effet direct de la Convention des Nations-Unies relative aux droits de l'enfant', *Journ. dr. j.*, 1995, pp. 164-171. Cette notion d'effet direct est par ailleurs transposable, *mutatis mutandis*, en droit constitutionnel. Cf. *infra*.

(14) C.A. n° 33/92, 7 mai 1992, *M.B.*, 4 juin 1992; C.A. n° 81/95, 14 décembre 1995, *M.B.*, 3 janvier 1996, *Arr. C.A.*, 1995, p. 1133; C.A. n° 42/97, 14 juillet 1997, *M.B.*, 3 septembre 1997, p. 22598, *Arr. C.A.*, 1997, p. 599. Voy. aussi R. ERGEC, 'Le minerval exigé des élèves étrangers et les effets directs des droits économiques et sociaux', note sous Cass., 20 décembre 1990, *J.L.M.B.*, 1991, pp. 1206-1211, spéc. n° 11-14.

(15) C.E., 6 septembre 1989, n° 32.989, *Rev. trim. D.H.*, 1990, p. 184.

(16) Cass., 20 décembre 1990, cité. La Cour souligne que l'article 13, § 2, b, du Pacte (qui concerne la gratuité de l'enseignement, et, en l'espèce, était invoqué dans la question du remboursement du 'minerval' aux étudiants étrangers) ne produit pas d'effets immédiats et n'engendre pas, dans le chef des justiciables, des droits individuels que les juridictions nationales devraient sauvegarder; elle examine toutefois, comme le juge du fond, la question de savoir si l'Etat belge pouvait 'rétrograder', sans violer le pacte, estimant qu'en l'espèce le législateur, en adoptant la loi du 21 juin 1985, n'a pas instauré une législation moins conforme au pacte que la législation antérieure à l'entrée en vigueur de celui-ci.

3. La Déclaration et la Convention relatives aux droits de l'enfant

11 La Déclaration des droits de l'enfant du 20 novembre 1959 mentionne le logement en son principe 4, tandis que la Convention relative aux droits de l'enfant du 20 novembre 1989 y fait allusion à l'article 27, § 3 lorsqu'elle consacre le droit à un niveau de vie suffisant⁽¹⁷⁾.

12 L'effet de *standstill* de cette dernière disposition devrait également être retenu.

4. La Convention européenne des droits de l'homme

13 La Convention européenne des droits de l'homme ne parle pas du droit au logement⁽¹⁸⁾. La Cour européenne s'en est cependant préoccupée à travers sa jurisprudence relative à l'article 8 en tant qu'il protège le domicile, ou en tant qu'il protège la vie privée et familiale, ou encore à propos de l'article 1^{er} du premier protocole additionnel relatif au respect des biens.

14 Dans l'arrêt *James et autres c. Royaume-Uni* du 21 février 1986, elle déclare qu'«éliminer ce que l'on ressent comme des injustices sociales figure parmi les tâches d'un législateur démocratique, où les sociétés modernes considèrent le logement comme un besoin primordial dont on ne saurait abandonner la satisfaction aux forces du marché. La marge d'appréciation va assez loin pour englober une législation destinée à assurer en la matière plus de justice sociale, même quand pareille législation s'immisce dans les relations contractuelles entre particuliers et ne confère aucun avantage direct à l'Etat ni à la collectivité dans son ensemble⁽¹⁹⁾».

15 L'arrêt *Gillow c. Royaume-Uni* du 24 novembre 1986 énonce qu'une législation visant 'au bien-être économique' justifie une ingérence dans l'exercice du droit au respect du domicile⁽²⁰⁾. Il est légitime que les autorités témoignent, en décidant de l'octroi de permis d'habiter des locaux à loyer modéré, de quelque faveur pour les personnes ayant des liens étroits avec un lieu déterminé ou y occupant un emploi essentiel pour la collectivité. Or, si Monsieur et Madame GILLOW peuvent prétendre à la reconnaissance d'un tel lien avec le territoire de Guernesey, c'est en raison de l'aspect familial de leur domicile sur l'île. Ils s'y étaient installés 'avec leur famille et leur mobilier' (§ 46).

16 Dans un arrêt du 19 décembre 1989, la Cour met l'accent sur la fonction sociale de la propriété privée⁽²¹⁾. Elle admet que la législation d'un Etat membre poursuit un but légitime au sens de l'article 8, § 2 en réglementant l'usage de la propriété, en l'occurrence dans le but de 'réduire les écarts excessifs et injustifiés entre les loyers d'appartements équivalents et combattre la spéculation immobilière; faciliter aux personnes de condition modeste l'accès à des logements de prix raisonnable, tout en encourageant la modernisation des immeubles ne répondant pas à certaines normes' (§ 47).

17 L'arrêt *Scollo c. Italie* du 28 septembre 1995⁽²²⁾ concerne une personne qui acquiert un logement à Rome, où la pénurie est notoire, et qui souhaite habiter son bien 'avec sa famille' (§§ 15 et 33). Elle se heurte, pendant douze ans, au refus d'un locataire de quitter les lieux et à différentes lois de suspension des mesures d'expulsion. La Cour se demande si sa situation est compatible avec le droit des Etats de réglementer l'usage des biens tel que prévu au second alinéa de l'article 1^{er} du Premier protocole. Elle décide que les lois visant la prorogation des baux, ou la suspension et l'échelonnement des exécutions forcées, tout en ménageant des exceptions, poursuivent un but légitime et sont compatibles avec la Convention⁽²³⁾. Elle sanctionne toutefois l'Etat partie en estimant que ces lois n'ont pas été correctement appliquées à la situation de M. SCOLLO.

18 On sait, par ailleurs, que l'article 8 de la Convention, en tant que cette fois qu'il protège la vie familiale, comporte aussi bien des devoirs d'abstention que

(17) 'Les Etats parties adoptent les mesures appropriées, compte tenu des conditions nationales et dans la mesure de leurs moyens, pour aider les parents et autres personnes ayant la charge de l'enfant à mettre en œuvre ce droit et offrent, en cas de besoin, une assistance matérielle et des programmes d'appui, notamment en ce qui concerne l'alimentation, le vêtement et le logement.'

(18) Voy. la décision de la Commission européenne des droits de l'homme du 29 septembre 1956, *Ann. Conv.*, 1, p. 201; voy. aussi J.P. Namur (2^e cant.), *J.J.P.*, 1990, p. 150; sur le droit au logement dans ses rapports avec la Convention européenne, M. ENCHIRIMAS, 'Les droits sociaux dans la jurisprudence de la Cour et de la Commission européenne des droits de l'homme', *Rev. trim. D.H.*, 1992, pp. 175-176.

(19) Série A, n° 98, § 45.

(20) Série A, n° 109.

(21) Mellacher et autres c. Autriche, *Rev. trim. D.H.*, 1990, p. 381 et obs. J.-F. FLAUS: 'Liberté contractuelle et contrôle des loyers à l'aune de la Convention européenne des droits de l'homme'; sur la qualité du domicile au regard de l'article 8 de la Convention européenne, voy. F. SUORE, *D.Q.M.*, 1994/4, pp. 9-10.

(22) Série A, n° 315-C.

(23) 'Le législateur italien pouvait raisonnablement estimer, compte tenu de la nécessité de ménager un juste équilibre entre les intérêts de la communauté et le droit des propriétaires et du requérant en particulier, que les moyens choisis convenaient pour atteindre le but légitime' (§ 40).

des obligations positives. Dans les deux cas, il faut tenir compte du juste équilibre à ménager entre les intérêts concurrents de l'individu et de la société dans son ensemble. De même, dans les deux hypothèses, l'Etat jouit d'une certaine marge d'appréciation⁽²⁴⁾. Comme la Cour le souligne dans un arrêt *Velosa Barreto c. Portugal* du 21 novembre 1995⁽²⁵⁾, le respect effectif de la vie privée et familiale n'implique pas l'existence en droit national d'une protection juridique permettant à chaque famille d'avoir un foyer exclusif ni n'impose à l'Etat de concéder au propriétaire, à sa seule demande et en toute circonstance, le droit de reprendre la maison louée.

19 L'article 8 de la Convention peut être invoqué par les membres d'une famille qui n'est pas fondée sur le mariage, et compenser ainsi une des limites de l'article 215 du Code civil.

20 En ce qui concerne plus particulièrement la résidence des ressortissants étrangers, l'article 8 de la Convention ne saurait s'interpréter comme comportant pour un Etat l'obligation générale de respecter le choix, par des couples mariés, de leur résidence commune et de permettre le regroupement familial sur son territoire⁽²⁶⁾.

5. La Charte sociale européenne

21 La Charte sociale européenne, signée à Turin le 18 octobre 1961, se veut le pendant de la Convention européenne en ce qui concerne les droits économiques, sociaux et culturels. Dans son état originnaire, elle ne consacre pas comme tel le droit au logement, même si l'article 16 évoque, à propos précisément du droit de la famille à une protection sociale, juridique et économique, l'encouragement à la construction de logements adaptés aux besoins des familles⁽²⁷⁾. La Charte sociale a cependant été révisée en 1994, et le nouveau traité est ouvert à la signature⁽²⁸⁾. De nouveaux droits y ont été inclus, dont le droit au logement. L'article 31 est ainsi libellé:

'En vue d'assurer l'exercice effectif du droit au logement, les Parties s'engagent à prendre des mesures destinées à:

1. favoriser l'accès au logement, d'un niveau suffisant;
2. prévenir et réduire l'état de sans-abri, en vue de son élimination progressive;
3. rendre le coût du logement accessible aux personnes qui ne disposent plus de ressources suffisantes.'

22 La formulation même de la disposition nouvelle indique qu'elle se veut dépourvue d'effets directs au sens classique du terme. Elle sera cependant susceptible d'un effet de *standstill* en droit interne.

23 Par ailleurs, si les droits économiques, sociaux et culturels consacrés par la Charte ne sont pas soumis au contrôle de la Cour européenne, ce n'est pas, comme on l'enseigne souvent, pour des raisons techniques, mais par choix politique. Un tel contrôle serait possible, même à l'égard de droits-créances, dont la mise en œuvre se veut progressive et proportionnée aux moyens disponibles. La preuve peut en être trouvée dans la jurisprudence de la Cour: non seulement dans les arrêts cités ci-dessus, où l'on voit se dessiner les contours d'un droit au logement pourtant absent des textes, mais aussi dans l'appréciation que la Cour fait du respect d'autres droits-créances, comme celui d'être assisté en justice⁽²⁹⁾. Cette jurisprudence indique clairement qu'un contrôle de proportionnalité entre les buts et les moyens du législateur est possible. De plus, des droits similaires, comme le droit à l'aide sociale, sont contrôlés par les tribunaux de l'ordre judiciaire en droit interne sans que quiconque y voit une objection de principe, et on n'aperçoit pas pourquoi le même type de contrôle juridictionnel et contraignant ne pourrait pas être pratiqué au niveau international⁽³⁰⁾.

(24) C.E.D.H., 19 février 1996 (Gül c. Suisse), *Rec. Cour eur. D.H.*, 1996, I, p. 159.

(25) Série A, n° 334.

(26) C.E.D.H., 19 février 1996 (Gül c. Suisse), citée.

(27) Voy. aussi art. 19, § 4 qui consacre l'égalité de traitement des travailleurs immigrés avec les nationaux, notamment en matière de logement.

(28) Il n'était ratifié par aucun Etat membre au 1^{er} janvier 1998.

(29) Voy. J. VELU et R. ERGEC, *R.P.D.B.*, Compl., t. VII, v° *Convention européenne des droits de l'homme*, n° 458, qui évoquent la consécration d'un véritable droit-créance.

(30) Le droit à l'aide sociale est consacré, on le sait, par l'article 1^{er} de la loi du 8 juillet 1976 organique des centres publics d'aide sociale. Depuis la loi modificative du 12 janvier 1993, son contrôle relève de la compétence des juridictions du travail. Des objections de principe, tenant notamment à la nature du droit, avaient fait hésiter le législateur de 1976 qui avait confié le contentieux à des chambres de recours administratives. A l'heure actuelle, ces objections sont manifestement oubliées et personne ne remet plus en cause la juridicité du droit à l'aide sociale, ni son aptitude à subir un contrôle juridictionnel ordinaire. Une telle évolution est certainement possible en droit international.

II. Le droit au logement en droit constitutionnel

1. Droit constitutionnel comparé

24 Divers Etats européens ont précédé la Belgique dans sa consécration constitutionnelle du droit au logement. La Constitution portugaise énonce que 'chacun a droit, pour soi et pour sa famille, à un logement de dimension convenable, qui réponde aux normes de l'hygiène et du confort et qui préserve l'intimité personnelle et familiale⁽³¹⁾'. La Constitution espagnole porte que 'tous les Espagnols ont le droit de jouir d'un logement digne et approprié. Les pouvoirs publics contribueront à créer les conditions nécessaires et établiront les normes pertinentes pour rendre effectif ce droit, en réglementant l'utilisation du sol conformément à l'intérêt général pour empêcher la spéculation⁽³²⁾'. La Constitution des Pays-Bas énonce que 'les pouvoirs publics veillent à promouvoir des équipements de logement suffisants⁽³³⁾'.

2. L'article 23 de la Constitution belge

25 L'article 23 de la Constitution porte depuis le 31 janvier 1994:

'Chacun a le droit de mener une vie conforme à la dignité humaine. A cette fin, la loi, le décret ou la règle visés à l'article 134 garantissent, en tenant compte des obligations correspondantes, les droits économiques, sociaux et culturels, et déterminent les conditions de leur exercice.

Ces droits comprennent notamment:

1° le droit au travail et au libre choix d'une activité professionnelle dans le cadre d'une politique générale de l'emploi, visant entre autres à assurer un niveau d'emploi aussi stable et élevé que possible, le droit à des conditions de travail et à une rémunération équitable, ainsi que le droit d'information, de consultation et de négociation collective;

(31) Art. 65, § 1^{er}. Les traductions sont celles du recueil *Les constitutions de l'Europe des Douze*, textes rassemblés et présentés par H. OBERDORFF, Paris, La documentation française, p. 303.

(32) Art. 47, § 1^{er}.

(33) Art. 22, § 2; voy. aussi art. 21: 'Les pouvoirs publics veillent à l'habitabilité du pays ainsi qu'à la protection et à l'amélioration du cadre de vie.'

2° le droit à la sécurité sociale, à la protection de la santé et à l'aide sociale, médicale et juridique;

3° le droit à un logement décent;

4° le droit à la protection d'un environnement sain;

5° le droit à l'épanouissement culturel et social.'

26 La consécration du droit à un logement décent à l'alinéa 3, 3° saute aux yeux. Mais elle est peut-être implicite également dans l'alinéa 1^{er}. Cette observation comporte un enjeu particulier sous l'angle des effets juridiques de la disposition constitutionnelle. On sait en effet, à lire les travaux préparatoires, que le constituant s'est efforcé de limiter les effets immédiats⁽³⁴⁾ de ce nouvel article⁽³⁵⁾. La Cour d'arbitrage tantôt s'est dispensé 'd'examiner si un effet direct a été attribué ou non à l'article 23 de la Constitution⁽³⁶⁾', tantôt a accepté d'apprécier la constitutionnalité de certaines normes au regard de cette disposition⁽³⁷⁾. Le Conseil d'Etat a estimé que les droits économiques et sociaux contenus dans l'article 23 n'ont aucun effet direct et ne peuvent, par conséquent, pas être contraignants pour le juge sur la simple base de leur inscription dans la Constitution⁽³⁸⁾. La cour d'appel de Liège semble admettre au passage que l'article 23 constitue la base de droits subjectifs⁽³⁹⁾, tandis que la cour d'appel de Bruxelles, à propos du droit à un environnement sain, estime que l'article 23, alinéa 3, 4° de la Constitution n'est pas directement applicable en telle sorte qu'une action en justice ne pourrait se fonder exclusivement sur cette disposition constitutionnelle qui ne consacre pas un droit subjectif permettant à celui qui s'estime atteint dans la qualité de son environnement d'exercer un recours juridictionnel contre celui qui l'affecterait, par son fait non fautif; pareil droit subjectif n'existera que lorsque le pouvoir législatif ou décentral le mettra concrètement en œuvre⁽⁴⁰⁾.

(34) En droit constitutionnel, on préférera ce terme à celui d'effet direct, propre au droit international.

(35) 'Les droits sociaux fondamentaux ne peuvent avoir d'effet direct, et le groupe de travail a estimé devoir le faire apparaître de manière explicite et sans équivoque dans le texte de la proposition et devoir le répéter chaque fois que c'est nécessaire' (*Rapport fait au nom de la commission de la révision de la Constitution et des réformes des institutions par M. Arts et Mme Nelis, Doc. parl., Sén., S.E. 1991-1992, n° 100 - 2/4, p. 5*). Cf. aussi, pour une discussion plus serrée, J. FIERENS, 'L'article 23 de la Constitution: une arme contre la misère?', *D.Q.M.*, 1994, n° 3, pp. 3-15.

(36) C.A. n° 58/95, 12 juillet 1995, *M.B.*, 31 août 1995, p. 24884.

(37) C.A. n° 81/95, 14 décembre 1995, *M.B.*, 3 janvier 1996, p. 28.

(38) C.E. n° 54.196, 3 juillet 1995, *T.B.P.*, 1996 (abrégé), p. 118.

(39) Liège, 29 janvier 1998, *J.L.M.B.*, 1998, p. 470: 'Attendu, en l'espèce, qu'avec raison les intimés (...) font état (...) de leur droit subjectif à un environnement sain consacré par l'art. 23, al. 3, 4° de la Constitution.'

(40) Bruxelles, 24 janvier 1997, *J.L.M.B.*, 1997, p. 332.

27 Cependant, l'alinéa 1^{er} et le principe de respect de la dignité humaine qu'il énonce doivent être envisagés dans leur autonomie normative. On se trouve ici en présence d'un droit directement applicable, à l'instar des normes internationales protégeant contre les traitements inhumains ou dégradants⁽⁴¹⁾, du moins dans un sens négatif: nul ne peut se voir contraint de subir une situation contraire à la dignité humaine. S'il est établi que le défaut de logement décent viole la dignité humaine, l'effet immédiat de l'alinéa 1^{er} devrait pouvoir être invoqué⁽⁴²⁾. Ainsi, 'à supposer qu'il n'organise aucun droit-créance, l'article 23, alinéa 1^{er} est à tout le moins attributif de compétence négative: nulle autorité, qu'elle soit législative, administrative ou locale, ne peut prendre une mesure contraire à ce droit dont les contours sont laissés au tracé de l'interprète'⁽⁴³⁾.

28 La Cour de cassation n'a pas dédaigné se référer à l'alinéa 1^{er} de l'article 23 pour en apprécier la portée au contentieux subjectif, ce qui laisse entendre que des effets immédiats y sont attachés⁽⁴⁴⁾.

29 Le tribunal du travail d'Anvers semble aussi avoir fait application de cette autonomie de l'alinéa 1^{er} en décidant que la caution de l'étranger demandeur ne peut être imposée à un demandeur d'asile résidant légalement sur le territoire belge car ce serait contraire au droit garanti à chacun, par l'article 23 de la Constitution, de mener une vie conforme à la dignité humaine, ce qui comporte le droit d'agir en justice pour faire valoir ce droit, conformément à l'article 6 de la Convention européenne des droits de l'homme⁽⁴⁵⁾.

30 Un effet de *standstill* devrait par ailleurs, de toute façon, être reconnu à l'ensemble de l'article 23 de la Constitution⁽⁴⁶⁾. Certaines juridictions du fond l'ont affirmé sans hésitation⁽⁴⁷⁾.

(41) Comme l'article 3 de la Convention européenne des droits de l'homme.

(42) On retiendra cette remarque d'un parlementaire qu'"on peut se demander dans quelle mesure il suffit de dire que les droits fondamentaux n'ont pas d'effet direct pour qu'ils n'en aient effectivement pas" (*Rapport*, p. 13).

(43) P. MARTENS, 'Les communes et les droits économiques et sociaux', *Rev. dr. commun.*, 1996, p. 207.

(44) 'Attendu que l'article 23, alinéa 1^{er} de la Constitution coordonnée, conférant à chacun le droit de mener une vie conforme à la dignité humaine, ne garantit pas davantage une liberté économique absolue': Cass., 4 juin 1996 (Huysmans), *Bull.*, 1996, p. 572, *Arr. Cass.*, 1996, p. 536.

(45) C. trav. Anvers (sect. Hasselt), 28 novembre 1995, *Chron. D.S.*, p. 536, *L.R.L.*, 1996, p. 175, note A. COLETTE.

(46) *Ibid.*, p. 206.

(47) Voy. le jugement particulièrement motivé du tribunal du travail de Bruxelles du 24 septembre 1997, *Rev. dr. étr.*, 1997, p. 388.

31 La jurisprudence publiée des juridictions de fond relative au droit au logement décent en tant que garanti par l'article 23, alinéa 3, 3^o de la Constitution demeure relativement rare, comme si les plaideurs hésitaient à l'invoquer. Le juge de paix du 2^e canton d'Ixelles a souligné que l'article 23 de la Constitution garantit à la fois le droit au logement et le droit d'être traité conformément à la dignité humaine⁽⁴⁸⁾. Selon le tribunal de première instance de Termonde, le droit à l'habitat et à un logement convenable ne peut primer sur la réglementation en matière d'aménagement du territoire et d'urbanisme⁽⁴⁹⁾. Selon le Juge de paix de Roulers, le droit à un logement convenable constitutionnellement reconnu ne peut être soumis à la condition d'un emploi fixe. Les circonstances de vie pénibles du locataire ne forment pas en elles-mêmes un motif de résiliation d'un bail valablement conclu. Le défaut temporaire de paiement du locataire n'est pas un manquement essentiel qui justifie la résiliation du bail à ses torts et griefs⁽⁵⁰⁾. On voit ainsi qu'à tout le moins le droit constitutionnel au logement permet au tribunal d'interpréter les règles relatives à la résolution des baux. Deux décisions du Juge de paix d'Uccle se réfèrent également au droit au logement pour refuser semblables résolutions⁽⁵¹⁾.

32 La décision la plus intéressante demeure celle du Président du tribunal de première instance de Namur décidant que 'l'expulsion annoncée, sans solution alternative concrète proposée à la requérante, bénéficiaire de l'aide sociale, blesse à l'évidence ses droits subjectifs consacrés par l'article 23 de la Constitution et méconnaît les devoirs de l'autorité publique à cet égard'⁽⁵²⁾.

(48) J.P. Ixelles (2^e cant.), 3 décembre 1997, *Act. jur. Baux*, 1998, p. 57. Ce même juge, par jugement du 27 avril 1994, avait souligné le fait que la résolution d'un bail 'a en l'espèce une incidence sur un droit de l'homme (droit économique et social), soit sur le droit au logement, reconnu par de nombreuses conventions internationales et, depuis peu, par l'article 23 (nouveau) de la Constitution belge.' (*J.J.P.*, 1997, p. 122, note B. HUBEAU). Toujours selon la même juridiction, des considérations d'humanité et de respect de la dignité de la personne humaine imposent d'attendre la fin de l'hiver pour permettre à une personne âgée de déménager dans des conditions compatibles avec la dignité humaine (J.P. Ixelles, 6 mars 1995, *R.G.D.C.*, 1996, p. 296, note B. HUBEAU). Voy. aussi P. JADOUX, 'Consécration juridique du droit au logement', *Journ. dr. j.*, 1997, pp. 51-56.

(49) Civ. Termonde, 18 novembre 1997, *A.J.T.*, 1997-1998, p. 266, note S. DE TAEYE et F. VAN ACKER.

(50) J.P. Roulers, 1^{er} mars 1996, *R.W.*, 1997-1998, p. 1054.

(51) J.P. Uccle, 15 février 1995, *J.J.P.*, 1997, p. 164, note J.P. Uccle, 15 mars 1995, *J.J.P.*, 1997, p. 166, note. Voy. cependant, en France, *contra* Trib. gr. inst. de Pontoise, 1^{er} mars 1996, *D.Q.M.*, 1997 (abrégé), liv. 15, p. 48, note A. DUQUESNE; *Journ. proc.*, 1997, liv. 169, p. 47, note A. DUQUESNE: l'expulsion des locataires sans relogement par le bailleur n'est pas constitutive d'un abus de droit. Le droit au logement décent est un objectif de valeur constitutionnelle qui n'implique pas nécessairement le droit de l'exiger gratuitement.

(52) Civ. Namur (Prés.), 11 mai 1994, *D.Q.M.*, 1995, n^o 7, p. 54 et note J. FIERENS.

III. Le droit au logement et la dignité humaine dans la loi

33 Lorsqu'on descend la hiérarchie des normes, après avoir évoqué les normes internationales et la Constitution, on ne trouve plus de consécration explicite du droit au logement, mais on entre de plain-pied dans le droit du logement. On ne peut évidemment commenter l'ensemble de celui-ci. Même si on envisageait de serrer le propos aux dimensions familiales du droit du logement, la tâche serait herculéenne. Il faudrait évoquer la propriété et ses démembrements, les règles civiles relatives aux baux, le régime du logement social dans chacune des trois Régions, les règles administratives relatives à l'urbanisme, mais aussi celles qui concernent les garanties, particulièrement originales à l'échelle européenne et même mondiale, en matière de fourniture d'eau (Bruxelles-Capitale), de gaz et d'électricité (dans les trois Régions) etc.⁽⁵³⁾

34 Pour suivre plutôt le fil de cet exposé, qui s'intéresse au logement en termes de droit fondamental, et comme annoncé, je me limiterai à rechercher le droit au logement de la famille en tant qu'il est consacré dans ses relations avec la dignité humaine ou qu'il est susceptible de concerner les familles sans aucun logement. Comme souvent, il se vérifie que ceux qui ont le plus besoin de la protection des droits fondamentaux, parce qu'ils se trouvent dans une situation extrême, sont ceux pour qui ils manquent d'effectivité de manière quasi permanente⁽⁵⁴⁾.

35 Les difficultés de mise en œuvre concrète du droit au logement ont amené le législateur belge à intervenir d'abord par la promulgation d'une loi du

12 janvier 1993 pompeusement baptisée 'programme d'urgence pour une société plus solidaire'. Cette loi aménage le droit à l'aide sociale des personnes sans logement et prévoit la réquisition des immeubles abandonnés. Ensuite, une mise en œuvre depuis longtemps attendue de la loi du 19 juillet 1991, relative notamment aux registres de la population et aux cartes d'identité, concerne l'inscription à une adresse 'de référence'.

1. Le droit à l'aide sociale des sans-abri

36 La loi du 8 juillet 1976 organique des centres publics d'aide sociale consacre en son article 1^{er}, alinéa 1^{er}, le droit à l'aide sociale, défini comme le droit pour toute personne d'obtenir l'aide nécessaire pour vivre conformément à la dignité humaine. L'article 57 ajoute que le C.P.A.S. 'assure non seulement une aide palliative ou curative mais encore une aide préventive. Cette aide peut être matérielle, sociale, médicale, médico-sociale ou psychologique'. Ces dispositions constituent le fondement légal de l'intervention des centres publics d'aide sociale appelés, par exemple, à payer sous forme d'avance ou à titre d'aide non récupérable des loyers et des garanties locatives, à effectuer les démarches nécessaires auprès des bailleurs, mais aussi en principe à donner les conseils juridiques pertinents⁽⁵⁵⁾.

37 Le législateur a voulu que l'aide sociale puisse se concrétiser, pour les sans-logis, par la mise à la disposition d'un logement destiné à sauvegarder ou à permettre une vie familiale⁽⁵⁶⁾. Or, les C.P.A.S. ont, dans la pratique, l'habitude d'exiger une domiciliation administrative sur la commune avant d'accorder une aide sociale. Le cercle vicieux est dès lors évident: pour obtenir l'aide sociale, il faut être inscrit dans les registres de la commune. Pour être inscrit dans les registres de la commune, il faut un logement. Pour avoir un logement, il faut obtenir l'aide sociale. La loi du 2 avril 1965 relative à la prise en charge des secours accordés par les centres publics d'aide sociale n'a jamais prévu cette

(53) J'ai tenté de résumer cette approche panoramique dans 'Le droit à un logement décent', dans *Les droits économiques, sociaux et culturels dans la Constitution. Actes du colloque tenu à l'Université libre de Bruxelles les 21 et 22 décembre 1994*, Bruxelles, Bruylant, 1995, pp. 231-255, déjà cité.

(54) On rappellera ici la définition proposée par J. WRÉSINSKI, *Grande pauvreté et précarité économique et sociale, Rapport présenté au Conseil économique et social* (français), J.O., 28 février 1987, p. 25: 'La précarité est l'absence d'une ou plusieurs des sécurités permettant aux personnes et familles d'assumer leurs responsabilités élémentaires et de jouir de leurs droits fondamentaux. L'insécurité qui en résulte peut être plus ou moins étendue et avoir des conséquences plus ou moins graves et définitives. Elle conduit le plus souvent à la grande pauvreté quand elle affecte plusieurs domaines de l'existence, qu'elle tend à se prolonger dans le temps et devient persistante, qu'elle compromet gravement les chances de reconquérir ses droits et de résumer ses responsabilités par soi-même dans un avenir prévisible.' Il eût été plus exact de parler d'exercice des droits fondamentaux que de jouissance.

(55) L'article 60, § 2 dispose que 'le centre fournit tous conseils et renseignements utiles et effectue les démarches de nature à procurer aux intéressés tous les droits et avantages auxquels ils peuvent prétendre dans le cadre de la législation belge ou étrangère'. Le § 3 précise: 'Il accorde l'aide matérielle sous la forme la plus appropriée'. Sur le droit à l'aide sociale et le logement, voy. une synthèse récente dans M. VAN RUYMBEKE, *Guide social permanent*, Commentaire droit de la sécurité sociale, t. 4, Bruxelles, Kluwer Éditions Juridiques Belgique, avec mises à jour, à paraître.

(56) Le problème de ce qu'on appelle parfois inégalement le 'sans-abrisme' est plus complexe que le seul défaut de logement. Certaines personnes (ou familles?) vivant à la rue sont privées de l'exercice d'un ensemble de droits fondamentaux rendant problématique leur inclusion dans la Cité.

condition d'inscription dans les registres de la population: l'article 1^{er}, alinéa 1^{er} rend compétent le centre public d'aide sociale de la commune sur le territoire de laquelle se trouve une personne qui a besoin d'assistance, dont ce centre public d'aide sociale a reconnu l'état d'indigence et à qui il fournit des secours dont il apprécie la nature, et s'il y a lieu, le montant.

38 Les pratiques illégales des centres ont poussé le législateur à intervenir. Pour faire face aux problèmes de compétence *ratione loci*, la loi du 12 janvier 1993 prévoit d'abord qu'à l'égard d'une personne quittant un établissement, de quelque nature que ce soit, où elle réside obligatoirement en exécution d'une décision judiciaire ou administrative, le C.P.A.S. compétent est celui de la commune où elle était inscrite à titre de résidence principale dans les registres de la population ou des étrangers au moment de son admission dans un tel établissement et à défaut, le centre de la commune où se trouve l'intéressé⁽⁵⁷⁾. Voici notamment pour les ex-détenus qui constitueraient une partie non évaluée des sans-logis.

39 En outre, la loi complète par un alinéa 5 l'article 28, § 1^{er} de la loi du 8 juillet 1976: 'Lorsqu'une personne sans abri sollicite l'aide sociale du centre public d'aide sociale de la commune où elle se trouve, le président doit lui accorder l'aide urgente requise, dans les limites fixées par le règlement d'ordre intérieur du conseil de l'aide sociale, à charge pour lui de soumettre sa décision au conseil à la plus prochaine réunion, en vue de la ratification'. Cette disposition tend à mieux garantir l'aide sociale urgente aux sans-logis. Dans l'état antérieur de la législation, la possibilité d'obtenir une aide urgente était prévue, mais facultative. Elle était (et semble toujours) très rare. A présent cependant, le président est, en principe, tenu d'intervenir en urgence pour les sans-abri. Il y a lieu de se demander d'ailleurs pourquoi cette nouvelle procédure est limitée à ces derniers, comme si d'autres personnes ne pouvaient dépendre d'une aide urgente. Peut-être parce que le mieux est l'ennemi du bien.

40 La loi du 12 janvier 1993 a encore inséré, dans la loi du 8 juillet 1976, un article 57bis prévoyant que l'aide sociale octroyée à une personne sans abri est à charge du centre public d'aide sociale de la commune de la résidence principale de l'intéressé ou, à défaut de résidence principale, l'aide sociale est à charge du centre "où il manifeste son intention de résider". Certains se sont étonnés de la prise en compte de cette intention dont la preuve se ferait par toute voie de droit, éventuellement sur la base d'une déclaration de l'inté-

ressé⁽⁵⁸⁾, qui peut donc souhaiter se loger dans n'importe quelle commune du Royaume. Le tribunal du travail est rendu compétent pour déterminer le centre compétent lorsqu'un recours est introduit en matière d'aide individuelle devant lui par une personne sans abri⁽⁵⁹⁾.

41 La notion de personne sans abri, curieusement, n'a pas été légalement définie; ce qui reporte en partie les problèmes⁽⁶⁰⁾.

2. La réquisition des immeubles abandonnés

42 En ce qui concerne les immeubles abandonnés, et au grand effarement de certains propriétaires, la loi du 12 janvier 1993 a introduit un article 134bis dans la nouvelle loi communale, dont le premier alinéa stipule: 'Sur requête motivée du président du conseil de l'aide sociale, le bourgmestre dispose à partir de la mise en demeure du propriétaire d'un droit de réquisition de tout immeuble abandonné depuis plus de six mois, afin de le mettre à la disposition de personnes sans abri. Le droit de réquisition ne peut s'exercer que dans un délai de six mois prenant cours à dater de l'avertissement adressé par le bourgmestre au propriétaire et moyennant un juste dédommagement.'⁽⁶¹⁾

43 L'arrêté royal d'application du 6 décembre 1993 s'est fait attendre près d'un an dans le contexte de ce 'programme d'urgence'⁽⁶²⁾. Aux termes de l'article 1^{er}, alinéa 3, 'on entend par immeuble abandonné, l'immeuble bâti

(58) H. FUNCK, 'L'urgence dans l'errance...', cité, p. 347; Ph. VERSAILLES, 'Chez soi quelque part: vers le droit à la résidence?', *Chron. D.S.*, 1993, pp. 165-176, n° 41.

(59) Cf. art. 71, al. 5 de la loi du 8 juillet 1976 inséré par la loi du 12 janvier 1993. Dans le contexte de l'aide sociale au sens large, on regrettera à nouveau que cette compétence ait été limitée aux demandes des personnes sans abri et ne vise pas tout demandeur d'aide sociale.

(60) Les travaux parlementaires mentionnent 'la personne qui n'a pas de résidence habitable, qui ne peut, par ses propres moyens, disposer d'une telle résidence et qui se trouve dès lors sans résidence ou dans une résidence collective où elle séjourne de manière transitoire, passagère, en attendant de pouvoir disposer d'une résidence personnelle', *Doc. parl.*, Ch. repr., sess. ord., 1991-1992, n° 630/5, p. 34. Cette définition est particulièrement extensive, puisqu'elle inclurait, par exemple, les personnes vivant dans des résidences collectives.

(61) Pour plus de détails, voy. J. FIERENS, 'Le droit à un logement décent', cité; J. MAWET, 'Solidarité contre propriété? ... le nouveau pouvoir du bourgmestre en matière de réquisition d'immeubles', *Mouv. comm.*, 1994, pp. 253-263; Ph. VERSAILLES, 'La réquisition d'immeubles et les personnes sans abri: l'étonnant pari de la loi du 12 janvier 1993', *Chron. D.S.*, 1993, pp. 350-359.

(62) *M.B.*, 30 décembre 1993; cet arrêté est entré en vigueur le jour de sa parution au *Mon.*

(57) Art. 2, § 4 nouveau de la loi du 2 avril 1965. Voy. aussi H. FUNCK, 'L'urgence dans l'errance. De l'abrogation des lois réprimant le vagabondage à l'aide aux personnes sans abri', *Chron. D.S.*, 1993, pp. 342-349.

relevant du domaine privé d'une personne morale de droit public belge ou appartenant à une personne de droit privé, qui est manifestement inoccupé et non affecté effectivement à une activité de quelque nature que ce soit.' Le même article énonce diverses présomptions réfragables d'occupation et précise les hypothèses dans lesquelles les immeubles bâtis ne peuvent être considérés comme abandonnés⁽⁶³⁾. Pour pouvoir valablement donner au propriétaire l'avertissement de son intention de réquisitionner, le bourgmestre doit, dans les six mois précédant cet avertissement, avoir fait établir ou mettre à jour un inventaire d'immeubles abandonnés depuis plus de six mois, situés sur le territoire de sa commune (art. 2 A.R. du 6 décembre 1993). Le président du conseil de l'aide sociale adresse au bourgmestre une requête de réquisition exposant les besoins en logements destinés à des personnes sans abri qui la justifie (art. 3). Cette requête spécifie la nature et le nombre d'immeubles à réquisitionner ainsi que la durée des réquisitions sollicitées. L'article 4, § 1^{er}, alinéa 2 stipule que le droit de réquisition ne peut pas être exercé si la commune ou le centre public d'aide sociale dispose en nombre suffisant d'immeubles abandonnés pouvant être affectés au logement sans travaux importants au préalable.

44 Le juste dédommagement peut faire l'objet 'd'un accord à l'amiable (*sic*)' passé entre l'intéressé et la commune ou, à défaut, être fixé par le juge de paix (*cf.* art. 5, § 3, 4^o; art. 6, § 4; plus particulièrement sur le montant du juste dédommagement, *cf.* art. 9). Aux termes de l'article 10, si en cours de réquisition le propriétaire vient à ne plus disposer lui-même d'un logement pouvant lui servir de résidence principale, il peut, à tout moment, demander par lettre recommandée au bourgmestre de mettre fin de manière anticipée à des réquisitions, en justifiant de son intention d'occuper le bien personnellement et effectivement. Il en va de même si le propriétaire souhaite faire occuper l'immeuble par son conjoint, leurs descendants, ascendants et enfants adoptifs, ainsi que leurs collatéraux jusqu'au troisième degré, à condition que l'occupant ne dispose plus lui-même d'un logement pouvant lui servir de résidence principale.

(63) Il s'agit de ceux:

1^o qui font l'objet d'un bail en cours, qui donnent lieu à une occupation et/ou (*sic*) à une affectation effective;

2^o dans lesquels des réparations ou des améliorations lourdes sont en cours de réalisation ou pour lesquels le propriétaire justifie de sa volonté de reconstruire, transformer ou rénover par un permis de bâtir, un devis détaillé ou une description de travaux pour autant que ces travaux soient effectivement entrepris dans les trois mois de la justification donnée par le propriétaire et poursuivie par après;

3^o qui sont inoccupés pour des raisons légitimes ou pour cas de force majeure.'

L'arrêté précise également le coût minimum des réparations ou des améliorations lourdes visées.

45 Ce programme d'urgence n'a trouvé, à ce jour, qu'une seule application en cinq ans, dans la commune de Philippeville⁽⁶⁴⁾. Il faut bien reconnaître qu'outre les difficultés politiques qu'elle engendre (quel bourgmestre est soucieux d'attirer les sans-logis sur sa commune en heurtant de front les propriétaires? Quelle commune souhaite révéler l'existence des immeubles inoccupés appartenant aux pouvoirs publics? Qui paie la remise en état du bien?), cette loi pose divers problèmes juridiques: quelle est, par exemple, la nature des relations juridiques qui s'établissent entre le propriétaire et l'occupant? Un bail de droit commun?

3. L'adresse de référence

46 La loi du 24 janvier 1997 modifiant la loi du 19 juillet 1991 relative aux registres de la population et aux cartes d'identité et modifiant la loi du 8 août 1983 organisant un Registre national des personnes physiques donne une base légale à 'l'adresse de référence' déjà existante dans l'arrêté royal du 16 juillet 1992 relatif aux personnes de la population et des étrangers (art. 1^{er}, § 2, al. 5 L. du 19 juillet 1991)⁽⁶⁵⁾. Cette adresse de référence ne procure pas de logement aux familles qui en sont dépourvues, mais pallie certaines conséquences de cette situation. L'effectivité de multiples droits est liée à l'existence d'un domicile au sens judiciaire ou administratif (significations et notifications, bénéfice d'allocations de sécurité sociale, droit au séjour pour certains étrangers, etc.).

47 Cette adresse de référence est celle d'une personne physique inscrite au registre de la population au lieu où elle a établi sa résidence principale et où, avec l'accord de cette dernière, une personne sans résidence est inscrite. L'adresse doit donc être celle d'une personne physique, mais certaines exceptions sont prévues, notamment pour les personnes qui, par suite de manque de ressources, n'ont pas ou plus de résidence. Celles-ci peuvent être inscrites à l'adresse du centre public d'aide de la commune où elles sont habituellement présentes. On a voulu ainsi notamment contourner le phénomène scandaleux de la 'vente d'adresses'⁽⁶⁶⁾.

(64) *Le Soir*, 10 septembre 1998.

(65) Cette adresse concernait, par exemple, déjà les personnes qui séjournent en demeure mobile, les membres du personnel civil et militaire des Forces armées en garnison à l'étranger et leur ménage, les membres du personnel de la coopération au développement et leur ménage, certains membres du corps diplomatique et consulaire, etc.

(66) La rétribution liée à l'autorisation d'une adresse de référence est sanctionnée pénalement.

48 Les conditions sont les suivantes (art. 20, § 3, al. 1^{er} et 2 A.R. du 16 juillet 1992 tel que modifié par A.R. du 21 février 1997):

- ne plus disposer d'aucune inscription au registre de la population; on entend ici, par inscription, tant une adresse réelle qu'une adresse de référence chez un particulier;
- solliciter l'aide sociale au sens de l'article 57 de la loi du 8 juillet 1976 organique des centres publics d'aide sociale ou le minimum de moyens d'existence prévu par la loi du 7 août 1974 instituant un minimum de moyens d'existence.

49 En d'autres mots, une personne sans abri peut choisir une adresse de référence chez un particulier ou au C.P.A.S. La demande d'adresse de référence au C.P.A.S. doit elle-même être considérée comme une demande d'aide sociale ouvrant, le cas échéant, la voie à un recours.

50 Lorsqu'une inscription se fait à l'adresse du C.P.A.S., elle concerne tous les membres de la famille de la personne qui en fait la demande. L'adresse de référence n'est ni une résidence, ni un domicile. Elle ne fera pas, par elle-même, basculer un allocataire social dans la catégorie 'cohabitant', par exemple, ni ne permettra à ses créanciers de pratiquer une saisie sur la personne physique ou le C.P.A.S. dont l'adresse est la référence ...

Conclusion

Le droit au logement est un droit fondamental. Plus qu'un droit des familles, il est une des conditions de leur existence. Il est ancré dans le grand équilibre, toujours instable, que cherchent les systèmes juridiques démocratiques, celui des droits fondamentaux reconnus dans leur indivisibilité. Il appelle aussi la mise en place de mécanismes très pratiques. Le droit au logement des familles tire son effectivité tant du prestige des textes internationaux et de la Constitution que de son ancrage dans les réalités les plus concrètes. C'est sans doute parce que pour habiter un logement, la famille a besoin aussi bien d'une boîte aux lettres que de fenêtres qui s'ouvrent sur le ciel.